

短 報

地域包括支援センターの管理者が認知する防災上の課題

高尾堅司^{*1} 佐々木新^{*1} 水子学^{*1}

要 約

本研究は、地域包括支援センターの管理者が認知する防災上の課題について確認することを目的とした。調査者は、2016年2月にX市内の地域包括支援センターの管理者（ $n=1$ ）を対象に、面接調査（半構造化面接）を行った。管理者の発言から、以下のことが結論付けられた。第一に、高齢者の日常生活上の課題は災害に対する脆弱性に関連することである。第二に、各組織が個別に活動することにより、高齢者の支援漏れと避難行動要支援者名簿の有効活用を妨げるおそれがあることである。地域包括支援センターは、高齢者の防災上の課題に対処する重要な役割を担っているが、避難支援に関する権限は限定されている。したがって、地域包括支援センターだけではなく、他の組織との連携が不可欠であることが考えられた。

1. 緒言

介護保険法における地域包括支援センターの設置目的は、介護保険法規研究会¹⁾によると「地域住民の心身の健康の保持及び生活の安定のために必要な援助を行うことにより、地域住民の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援すること」（p.752）とされている。設置目的に関連する事業内容は多様だが、その一つに高齢者の生活の安定化を図るために必要な支援を提供することが含まれる。高齢者の生活の安定化を図るための支援は、高齢者が抱える日常生活上の課題と無縁ではない。したがって、地域包括支援センターは高齢者が抱える日常生活上の課題に係る情報を豊富に有していることが考えられる。

ところで、高齢者が抱える日常生活上の課題に伴う困難さは、災害等の非常時において増幅する。平常時でさえ対処が困難であるならば、災害でインフラ等が十分に機能しない条件下においては、より一層対処が困難になることが予想されるためである。高齢者が抱える日常生活上の課題が災害に対する脆弱性につながることは、日常生活上の課題の延長線上に防災上の課題が存在することを意味する。したがって、高齢者が抱える日常生活上の課題に係る情報を有する地域包括支援センターは、高齢者の防災

上の課題を認知する機会を有しているといえよう。

ただし、地域包括支援センターの権限は限定されているため、市町村等との連携のもとで地域の高齢者の防災対策に取り組む必要がある。それを示唆するのが、災害時要援護者の避難支援ガイドライン²⁾である。同ガイドラインには、平常時において市町村は地域包括支援センターと連携を深めることを推奨する旨が記載されている。また、山崎³⁾は高齢者や障がい者に関する情報を把握している地域包括支援センターに、行政と地域を支援することへの期待を寄せている。このように、地域包括支援センターは平常時から行政機関と協働し、高齢者の防災上の課題に対して支援を提供することが各方面から期待されている。

さらに、災害時要援護者の避難支援ガイドライン²⁾には「発災により居住環境が急激に変化することから、被災市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者との間で速やかに連絡を取り、要援護者の安否や居住環境等を確認すること」（p.17）と記載されている。これに基づくと、地域包括支援センターに所属する福祉サービス提供者は、日頃の高齢者支援の経験を生かし、被災地内の高齢者の状況に係る情報を集約し、被災市町村の福祉部局及び防災関係部局に提供することが求められ

^{*1} 川崎医療福祉大学 医療福祉学部 臨床心理学科
（連絡先）高尾堅司 〒701-0193 倉敷市松島288 川崎医療福祉大学
E-mail : takao@mw.kawasaki-m.ac.jp

ていると解釈できる。藤巻と井倉⁴⁾が、「フットワークを生かした地域包括本来の業務を実施することが災害時の要援護者支援そのものである」(p.33)と表現しているように、地域包括支援センターは日頃の高齢者との関わりを基盤とした被災地での高齢者支援の可能性を有している。したがって、地域包括支援センターは平常時における高齢者の防災上の課題から被災後の高齢者支援まで、幅広く関与することが期待される。

さらに、地域包括支援センターの運営の視点に立つと、地域の課題としての高齢者の防災上の課題との接点がより一層鮮明となる。高橋⁵⁾は、地域包括支援センターの運営における視点の一つに「地域性の視点」を挙げ、「地域包括支援センター運営協議会をはじめ、さまざまな場や機会を通じて、地域のサービス利用者や事業者、関係団体、一般住民等の意見を幅広く汲み上げ、それらを地域包括支援センターの日々の活動に反映させるとともに、地域が抱える課題の解決に積極的に取り組んでいくことがたいへん重要である」(p.10)と述べている。この見解における「地域の課題」に高齢者の防災上の課題が含まれるならば、それは地域包括支援センターとしての活動範囲としてみなすことが可能である。

上述のように、地域における防災上の課題に取り組むことが期待される地域包括支援センターにおいて、実際にどのような取り組みがなされているのだろうか。田原⁶⁾が全国の地域包括支援センターのセンター長もしくは防災責任者を対象としたアンケート調査によると、自宅や家族等の要介護高齢者連絡先名簿を作成していた割合は28.0%、福祉医療関係者や防災関係機関等の災害時の連絡先名簿を作成していた割合は22.5%にとどまっていた。この調査は、災害対策基本法で避難行動要支援者名簿¹⁾の作成が市町村長に義務付けられる以前の地域包括支援センターの防災上の課題を浮き彫りにしている。その他、被災地における高齢者や障がい者への地域包括支援センターとしての対応内容と課題^{4,7)}や、介護支援専門員連絡協議会と地域包括支援センターによる「要支援者・要介護者避難支援個別プラン」の策定過程⁸⁾など、地域包括支援センターが防災上の課題に取り組む事例報告が認められている。

ところが、地域包括支援センターの管理者(以下、管理者と称す)の災害発生を想定した対応、避難行動要支援者名簿、高齢者の防災上の課題に関する認知については、管見の限り十分に確認されていない。管理者は、高齢者の普段の生活における課題を詳細かつ包括的に把握することを通して、高齢者の防災上の課題を認知していることが予想される。その認

知の内容は、地域包括支援センターが高齢者の防災上の課題に取り組むことが可能な範囲を知る手掛かりとなろう。そこで、本研究では管理者の災害発生を想定した対応、避難行動要支援者名簿、高齢者世帯の防災対策上の課題に関する認知と、課題として認知する背景について確認することを目的とした。

2. 方法

2.1 調査の手続き

2016年2月に、X市の地域包括支援センターの管理者(1名)を対象に、面接者(2名)による半構造化面接を実施した。面接回数は1回だった。面接内容は、調査対象者の同意を得た後、ICレコーダーに録音した。主な質問内容は、「災害発生時を想定した対応内容について」「避難行動要支援者名簿について」「高齢者世帯の防災対策上の課題について」の3点だった。面接者は、調査対象者から得られた発言内容に応じて質問を与えた。録音内容は、調査者が逐語録化した。調査対象者に対しては、謝礼としてクオカード(1,000円分)を1枚用意した。

この管理者の地域包括支援センターの委託元は、X市の福祉関係の部局だった。2016年3月末日時点で、この地域包括支援センターの日常生活圏域の高齢者数は1万人を超え、高齢化率は30%を超えていた。なお、調査当時から過去10年間は、X市において地震や豪雨による死者は出ていなかった。

2.2 倫理的配慮

面接者は、調査対象者に対して面接を実施する前に研究内容と研究目的について説明した。また、本研究への協力は任意であることと、協力を拒否した場合に何ら不利益は生じないことを説明した。さらに、同意後に同意を撤回することも可能であることについて説明した。データについては逐語録化することと、本研究活動に係る分析結果は学会等で公表されること、結果の公表時においては個人が特定できないように匿名化すること等を説明した。上記内容を中心とした説明を行い、本調査に同意する場合は同意書に署名および捺印を依頼した。また、同意撤回書も手渡した。なお、本研究は、著者が所属する大学の倫理委員会の承認を得て実施された(承認番号:15-054)。

3. 結果

3.1 災害発生時を想定した対応内容(表1)

管理者の語りにおいて、被災状況を正確に把握することが必要との考えが認められた。また、管理者は複数の機関が情報を求めてくることを想定しており、安否確認に係る情報の入手から整備に至る体制

表1 災害時を想定した対応内容に関する発言内容

「(当該センターは)何か情報がないかということで、いろんな関係者が情報を求めてくるところですので、その情報を集める担当者、集約する担当者、現場に行って安否確認する者。この三体制を整えておかないといけないと個人的には思っています。」

「(利用者のうち)優先されるべきは医療機器が必要な方。電源が使えない状況になったなら、酸素をどうするか。また、透析を要する方をどうするか。医療機関、主治医とやり取りをすることについて、最初に目途をつけないといけなと思います。」

「効率的にまわった方が良いのか、個々でやりとりした方が良いのか。(ある利用者の)主担当はAケアマネジャーなので、それをBケアマネジャーに一任されても『私はその方を知りません』となってしまうとどうなのか。悩ましいところですね。担当ケアマネジャーしか把握していないこともあります。また災害が起こったときには有無を言わず対応せざるを得ないんでしょうが、そこは気になっているところですね。」

注) 発言内容は、紙面の都合上、発言内容が大幅に変わらない程度に一部要約している。

また、倫理的配慮のもと発言内容を一部変更した部分がある。また、()内は筆者が補記した部分である。

を整えておくことが個人的には必要と考えているとのことだった。さらに、管理者は医療機器の使用という具体例を挙げ、地域包括支援センターとして高齢者の主治医とやり取りをする目途をつける必要があると述べていた。

3.2 避難行動要支援者名簿について(表2)

管理者が所属する地域包括支援センターは、避難行動要支援者名簿を作成する部署から委託を受けている。管理者が、委託先に対して災害時においてどのように動くべきかについて尋ねたことがあったとのことだった。その際、その動き自体は別の部署が

担当しているとの回答が得られたという。この回答を受け、管理者は縦割り体制による高齢者の支援漏れについて強い懸念を表明していた。また、管理者は組織間の連携が十分ではない現状において、避難行動要支援者名簿は被害の軽減に寄与しないのではないかとの見解を表明していた。

3.3 高齢者世帯の防災対策上の課題(表3)

管理者は、高齢者は地域ぐるみで防災対策に関与すべきと考えているが、現実的には不十分であるとの印象を有していた。地域に住む高齢者数が多いならば、さまざまな年齢層の人々とともに防災訓練を

表2 避難行動要支援者名簿に関する発言内容

「(避難行動要支援者名簿に)登録されている方は数としては少ない。まだ、制度として浸透していないのか、個人情報を出すのが嫌なのかは分かりません。もしかしたら、民生委員が把握できないというところもあるかもしれない。」

「X市においては、B課が関係機関がどう動いて避難支援や安否確認をするかを考えるらしいんですよ。で、あくまでもA課は名簿を作るだけなんです。じゃあ、A課から事業委託を受けているので、A課として当該センターにどう動いて欲しいというのが何かあるかと尋ねたら、『それは考えていない。管轄ではない。』と言うんです。『そういうことはB課が考えるんだ。』と。縦割りなんですよ。災害が起こって、消防、警察、当該センター、民生委員、自治会がそれぞれ動いていたら、必ず支援漏れが出てくる。現場の最前線、消防警察とか動くのですが、役割分担とか、お互いの情報共有等、日ごろから訓練していかないと、絶対大変なことになる。」

「(現状としては、災害が起こったときにこの名簿は被害を軽減するのに)寄与しないと思う。自主防災組織、自治会、消防、消防団、警察、民生・児童委員などのところに当該センターが入るんですけど、まずは顔合わせをして、どういうふうにやっていく、まあ地震、土砂災害、河川の氾濫であったり、机上訓練じゃないけれども、どうするっていうふうな訓練はすべきだろうと思いますね。」

注) 発言内容は、紙面の都合上、発言内容が大幅に変わらない程度に一部要約している。

また、倫理的配慮のもと発言内容を一部変更した部分がある。また、()内は筆者が補記した部分である。

表3 高齢者世帯と防災に関連する発言内容

「自主防災組織、町内会、消防、警察が、まちづくり委員会と一緒に、消火器や担架を使っている。そこに高齢者が入っていない。小学校の子どもたちがわいわいやっているのもそれはもちろん大事ですが、高齢者の方が多くいんだから一緒にやっ行ってこうよという気持ちが私はあるんですが。」

「近頃のマンションはプライバシーが確保されているので、お隣さんとかのお付き合いもなく、孤立しているんですね。高齢者が、高齢者世帯も含めてです。日頃から地域とのつながりがないので、民生委員も伺うこともできない。入らせてくれない。そういう人が増えてきている。(中略)支援が必要な状態であるにもかかわらずそれを拒否するという方が、いざ災害が起こったときに『放っておいてくれ』ってなったら、どこまで私たちに権限があるのかな。その人をつかまえて、『さあ、行くよ』っていうふうにはできないので。(中略)たとえば、『避難勧告が出ましたよ。逃げましょうよ。』と町内会の方であったり、おそらく言われると思うんですよ。放送したりとか、いろいろ言うと思いますが、私たちがそういう場面に直面したときに、どこまでお手伝いできるのかな。権限も含めてですね。」

注) 発言内容は、紙面の都合上、発言内容が大幅に変わらない程度に一部要約している。

また、倫理的配慮のもと発言内容を一部変更した部分がある。また、() 内は筆者が補記した部分である。

行うといったことも重要ではないかとの発言が認められた。また、管理者は高齢者の他者との交流の側面から、普段から他者との交流に積極的ではない高齢者が避難を拒んだ場合、地域包括支援センターの権限としての対応のあり方を課題としてみなしていた。

4. 考察

調査の結果、管理者は地域包括支援センターが他機関から日常生活圏域の高齢者の情報を有する機関の一つとして位置づけられていると認知していることがうかがえた。それは、管理者が「何か情報がないかということ、いろいろな関係者が情報を求めてくる場所です」と語っていたことにも表れている。また、この発言は、被災市町村の福祉関係部局及び防災関係部局が福祉サービス提供者に連絡し、要援護者の安否や居住環境等を確認することを推奨する災害時要援護者の避難支援ガイドライン²⁾と接点を有している。被災地において情報を収集し、質と量の両面において他機関に提供できる水準に高めることは容易とは限らない。しかし、管理者は「情報収集、情報集約、安否確認という三体制を整えておくことが個人的には必要と考えている。」と述べていた。管理者が、高齢者の支援漏れを防ぐ上で精度の高い情報を収集することが重要と認知していることがうかがえる。

さらに、管理者の語りにおいて、高齢者の日常生活上の課題と防災上の課題との接点も認められた。管理者は、高齢者が地域での防災訓練に十分に参加できていないことに加え、他者との関わり希薄な高齢者の存在について懸念していた。管理者が、「支

援が必要な状態であるにもかかわらずそれを拒否するという方が、いざ災害が起こったときに『放っておいてくれ』ってなったら、どこまで私たちに権限があるのかな」と語っていたことにも表れている。普段から、近隣住民との関わりに消極的な高齢者が、一刻を争う状況下でありながら同様の態度を示したならば、高齢者の生命を脅かす事態に発展し得る。この課題は、普段の高齢者の近隣地域住民との関わりの希薄さという日常生活上の課題が、災害発生が予測される段階あるいは災害発生後における課題となることを示唆している。また、地域包括支援センターは高齢者の日常生活上の課題を知ることを通じて、高齢者の防災上の課題を認知し得ることを意味する。

ただし、地域包括支援センターが高齢者の防災上の課題を認知し得るとはいえ、高齢者の避難支援に係る権限は限られている。平常時の防災活動についても同様である。権限が限られることは防災に係る活動範囲も限られることを意味するため、高齢者の避難支援を円滑に行うには組織間の連携が不可欠である。ところが、管理者の避難行動要支援者名簿に係る発言において、組織間の連携が十分とはいえないとの印象と、これに伴い災害時における高齢者の支援漏れが生じることへの懸念が含まれていた。岡本⁹⁾は、「効率的な政策の実現には、部局にとらわれない『住民』個人に着目した施策が求められるだろう」(p.8)と指摘しているように、複数の組織の連携が十分ではないとすれば安否情報や避難行動要支援者名簿を有効活用することは困難である。管理者が、現時点では避難行動要支援者名簿は災害時に有効活用されるようには思えないと述べたことは、

そのことを反映しているのではなかろうか。

また、地域包括支援センターの設置主体による違いも行政機関との連携に影響している可能性がある。ケアマネジャー編集部¹⁰⁾は、行政機関の直営型と委託型のうち「直営型の強みは行政部署とのパイプや行政権限、委託型の強みは地域資源との接点や相談援助の実践力」(p.15)と論じている。これが事実ならば、災害時においてすみやかに行政機関と連携を要する局面において、委託型の地域包括支援センターは直営型に比して連携が困難となる可能性があるのではなかろうか。三菱総合研究所¹¹⁾によると、地域包括支援センターのうち直営型は1,239箇所、委託型は3,292箇所と委託型の方が多い。委託型の方が直営型よりも多いことを踏まえると、直営型と委託型の両者間における防災上の課題を浮き彫りにすることが求められる。

ところで、いかにして組織間の連携を促すべきなのだろうか。考えられる手段の一つとして、法や制度を整備することが挙げられる。ただし、法や制度

が十分な実効性を有するとは限らない。法や制度の下で意思決定を下す組織の成員が、仮に所属組織への帰属意識が強すぎるならば、時として他の組織との連携に関する意識が希薄になる恐れがある。したがって、「縦割り」による弊害を改善するには、法や制度的な側面に加えて心理学的な実証研究を踏まえて改善することが求められる。社会心理学的観点から組織間の心理的境界と広域防災活動とを関連づけて論じた知見¹²⁾があるが、この種の知見を実践に生かすことが期待される。

また、地域包括支援センターの運営の視点として、地域の課題に取り組むことが挙げられているが⁵⁾、地域によって課題内容は様々である。防災に特化しても、災害が発生した直後と災害発生して年月を経た時点での地域の課題は変化する可能性がある。それに伴って、地域の高齢者が抱える防災上の課題も変化し得る。今後、管理者を対象とした調査を行うにあたっては、管理者の認知と一連の変化との対応関係を確認することが必要であろう。

謝 辞

本調査にご協力下さった調査対象者に対して、心よりお礼申し上げます。本研究は、JSPS 科研費（課題番号：15K04050）の助成を受けたものです。

付 記

本稿は、岡山心理学会第65回にて発表された内容を加筆もしくは修正したものである。なお、川崎医療福祉学会誌に掲載された本稿の筆者らによる別稿においても、防災あるいは避難行動要支援者名簿等に関する面接調査で得たデータを分析した内容が含まれている。本稿は、地域包括支援センターの管理者を対象に防災上の課題に関する考えを抽出することをねらいとし、別稿の目的は異なる。また、使用したデータも独立している。

注

※1) 防災行政研究会¹³⁾によると、災害対策基本法には、「市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下『避難行動要支援者』という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下『避難支援等』という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において『避難行動要支援者名簿』という。）を作成しておかなければならない」（p.311）という条項がある。なお、内閣府¹⁴⁾によれば、災害時要援護者名簿等の名称で避難行動要支援者名簿に類する名簿を作成していた市町村については、その名簿の内容が避難行動要支援者名簿の内容に実質的に相当している場合は改めて避難行動要支援者名簿を作成する必要はない。そのため、市町村によって当該名簿の名称が異なる場合があるが、本研究では避難行動要支援者名簿という表記を採用した。

文 献

- 1) 介護保険法規研究会：介護保険六法。平成29年版、中央法規出版、東京、2017。
- 2) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン。
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/youengo/060328/pdf/hinanguide.pdf>, 2006. (2018.2.8確認)
- 3) 山崎栄一：災害時要援護者の個人情報共有。岡本正、山崎栄一、板倉陽一郎編、自治体の個人情報保護と共有の実務―地域における災害対策・避難支援―、ぎょうせい、東京、17-41、2013。
- 4) 藤巻真理子、井倉久美子：災害時要援護者への対応2 高齢者・障害者―福祉避難所・地域包括支援センターでの

- 対応を中心として一、月刊地域保健, 39(8), 26-37, 2008.
- 5) 高橋紘士：介護保険と地域包括支援センター．日本社会福祉士会編，地域包括支援センターのソーシャルワーク実践，改訂，中央法規出版，東京，1-16，2012.
 - 6) 田原美香，北川慶子，高山忠雄，永家忠司：災害時の地域包括支援センターにおける要援護高齢者への支援機能に関する研究—地域包括支援センターに対する全国調査から—．佐賀大学文化教育学部研究論文集，16(2)，115-122，2012.
 - 7) 東京都社会福祉協議会：災害時要援護者支援活動事例集—災害時要援護者支援ブックレット3—．東京都社会福祉協議会，東京，2014.
 - 8) 中井寿雄：ケアマネジャーによる防災支援の試み．ケアマネジャー，11(8)，70-73，2009.
 - 9) 岡本正：災害対策と個人情報利活用の課題—災害対策基本法と消費者安全法が示唆する政策展開—．社会情報学，3(3)，1-14，2015.
 - 10) ケアマネジャー編集部：前進する地域包括支援センター Part1 3年経って．ケアマネジャー，11(7)，14-16，2009.
 - 11) 三菱総合研究所：地域包括支援センターにおける業務実態に関する調査研究事業報告書—平成26年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業—．
http://www.mri.co.jp/project_related/roujinhoken/uploadfiles/h26/h26_03.pdf, 2015. (2018.2.8 確認)
 - 12) 唐沢穰：地域防災活動における組織間の連携—社会的アイデンティティと情報の共有過程—．西播磨市町長会西播磨地域地震防災研究会報告書，63-81，2000.
 - 13) 防災行政研究会編：逐条解説災害対策基本法．第三次改訂版，ぎょうせい，東京，2016.
 - 14) 内閣府：災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について．
http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou_01_7.pdf, 2013. (2018.2.8 確認)

(平成30年6月11日受理)

Recognized Problems in Disaster Prevention: Case of Manager of an Regional Comprehensive Support Center

Kenji TAKAO, Arata SASAKI and Manabu MIZUKO

(Accepted Jun. 11, 2018)

Key words : disaster prevention, regional comprehensive support center, a list of people requiring disaster evacuation assistance

Abstract

This study aims to explore the problems in disaster prevention recognized by the manager of a Regional Comprehensive Support Center. In February 2016, the researchers conducted semi-structured interviews targeting the manager ($n = 1$) of the Center within the city of X. The following could be concluded from the manager's remarks. First, problems in the daily life of the elderly are related to their vulnerability to disasters. Second, it may be that the lack of support provided to the elderly that accompanies compartmentalized organizations may not be accounted for properly or a list of people requiring disaster evacuation assistance is not effectively utilized. Although the Center plays a vital role in improving disaster prevention for the elderly, its authority related to evacuation support is limited. Therefore, the researchers concluded that not only is the Center indispensable but cooperation with other organizations is also indispensable.

Correspondence to : Kenji TAKAO

Department of Clinical Psychology

Faculty of Health and Welfare

Kawasaki University of Medical Welfare

Kurashiki, 701-0193, Japan

E-mail : takao@mw.kawasaki-m.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.28, No.1, 2018 187 – 193)

